



Mémoire de la
Ville de Québec

Présenté dans le cadre
de la Commission de l'aménagement du territoire

Sur le projet de loi n° 67
*Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones
inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement
aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins
et modifiant diverses dispositions*

Le 28 octobre 2020

Commission de l'aménagement du territoire
Consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 67, Loi instaurant un nouveau régime
d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau,
octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs
visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions
Le 28 octobre 2020 à 11h30
Par visioconférence

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames et Messieurs les Députés,

J'aimerais vous présenter la personne qui m'accompagne : M. Luc Monty, directeur général de la Ville.

D'entrée de jeu, je remercie la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de me permettre d'intervenir sur le projet de loi n° 67. Je salue également les efforts du gouvernement pour l'aide financière de 55,7 M\$ octroyée à la Ville de Québec afin d'atténuer les impacts financiers de la pandémie de la COVID-19.

La Ville de Québec est satisfaite du dépôt du projet de loi n° 67 (PL-67). Par ailleurs, nous appuyons les recommandations que l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a soumises aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire dans son mémoire déposé le 21 octobre dernier.

Aujourd'hui, je souhaite insister sur des éléments qui concernent particulièrement la Ville de Québec. Il s'agit, entre autres, des articles 38 à 40 qui visent certaines adaptations législatives qui étaient nécessaires au projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC) de Québec. Il s'agit d'un avancement notable vers la réalisation du RSTC. Avec ces dispositions, les entreprises soumissionnaires pourront œuvrer avec des règles d'approvisionnement analogues à celles des grands projets d'infrastructures publiques du gouvernement.

Projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec

Comme vous le savez, le bureau de projet du RSTC est prêt à franchir une étape importante, soit le lancement de l'appel de propositions. À la suite de l'appel de qualification qui a suscité de l'intérêt auprès de trois consortiums composés de dizaines d'entreprises locales, nationales et internationales hautement qualifiées et parmi les meilleures au monde, la Ville est prête, depuis la mi-août, à poursuivre avec la prochaine étape, soit l'appel de propositions. Le processus est toutefois en attente de l'autorisation du Conseil des ministres et de l'adoption des modifications législatives nécessaires à l'encadrement de l'appel de propositions.

L'appel de propositions consiste à demander aux consortiums retenus lors de l'appel de qualification de préparer une soumission pour la réalisation de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du tramway dans la perspective d'une entrée en service graduelle du tramway à compter de 2026-2027.

Il est primordial de maintenir l'intérêt du marché et de respecter l'échéancier de démarrage des travaux prévu pour 2022. Le projet est à la croisée des chemins. Un report du calendrier de travail présenté à l'ensemble de l'industrie en novembre 2019 (il y a presque un an) risquerait de refroidir l'intérêt des consortiums et augmenterait les coûts du projet. Le lancement, à court terme, de l'appel de propositions est essentiel pour profiter de l'élan commercial que suscite le projet et de la situation économique qui prévaut actuellement. Cet intérêt est tel qu'il entraînera une concurrence permettant de bénéficier des innovations du marché et d'un meilleur prix. De plus, cela stimulera une nouvelle filière au Québec pour le transport en commun électrique, profitant ainsi aux autres projets de tramway présentement sur les planches à dessin.

• Modifications législatives

Nous sommes très heureux de constater que les modifications législatives des articles 38 à 40 qui permettront à la Ville, entre autres, comme pour les grands projets d'infrastructures publiques du gouvernement, d'avoir recours à un système permettant :

- que le dépôt de la proposition financière (le prix) soit différé par rapport au dépôt de la proposition technique;
- de tenir des ateliers de discussion bilatérale avec les soumissionnaires;
- d'avoir recours à des critères de sélection autres que le prix, avec un système de pondération adapté.

- **Processus d'évaluation environnementale**

En regard du processus d'évaluation environnementale, l'intérêt d'un grand projet de transport en commun comme geste concret pour améliorer la qualité de l'environnement de Québec est manifeste. Même si les gains environnementaux d'un tel projet ne font aucun doute, la tenue d'audiences publiques sur l'environnement contribue à améliorer l'acceptabilité sociale du projet. La Ville a d'ailleurs elle-même demandé la tenue d'audiences publiques sur le projet.

Depuis le début du processus d'évaluation environnementale, la Ville répond avec diligence et transparence à l'ensemble des questions provenant du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et des différents ministères.

Le gouvernement a tout de même souhaité attendre le rapport du BAPE et le rapport du ministère des Transports (MTQ) sur l'achalandage à la suite des modifications au projet, avant d'autoriser la Ville à lancer l'appel de propositions pour le projet de RSTC.

D'un autre côté, avec le dépôt du projet de loi n° 66 (PL-66), le gouvernement vise plutôt une accélération des projets d'infrastructures pour renforcer l'économie. Le PL-66 prévoit notamment que les grands projets puissent aller de l'avant concurremment à la poursuite de l'examen des impacts environnementaux. Les projets pourront même passer à l'étape de construction pendant le processus d'évaluation environnementale.

Pour les projets d'infrastructures identifiés au PL-66, le gouvernement s'apprête donc à autoriser les contracteurs à commencer les travaux avant d'avoir fait l'évaluation environnementale, et, d'un autre côté, il refuse d'autoriser la Ville à aller de l'avant avec l'appel d'offres pour le projet de RSTC, alors que c'est une étape qui précède le début des travaux de construction.

Je rappelle que le projet de RSTC est prêt à passer à la prochaine étape, soit l'appel de propositions, depuis la mi-août et qu'il n'y a aucun obstacle à ce que ces analyses se poursuivent en même temps. Le projet de RSTC peut aisément être ajusté, chemin faisant, en fonction du dépôt des rapports du BAPE et du MTQ ainsi que du décret environnemental subséquent à être autorisé par le Conseil des ministres.

Jusqu'à la sélection du soumissionnaire privilégié, en 2021, des modifications justifiées visant à améliorer des éléments spécifiques du projet pourront faire l'objet de nouvelles instructions aux soumissionnaires.

Dans ces circonstances, la Ville souhaite donc obtenir, dès maintenant, l'autorisation du gouvernement afin d'aller de l'avant avec le lancement de l'appel de propositions.

- **Processus d’approbation gouvernementale**

En résumé, et comme déjà soumis aux autorités gouvernementales, afin de pouvoir poursuivre sans retarder le bon déroulement du projet de RSTC, la Ville souhaite que le Conseil des ministres approuve dès maintenant :

- la nouvelle portée du projet, les coûts actualisés et la mise à jour de l’échéancier (information déposée depuis juin dernier);
- le lancement de l’appel de propositions.

Hébergement touristique collaboratif

À l'égard de l'hébergement touristique collaboratif, le projet de loi prévoit retirer aux municipalités le pouvoir d'interdire l'hébergement touristique dans une résidence principale.

Il est essentiel et de la responsabilité d'une municipalité de préserver la qualité des milieux de vie et un équilibre entre les différentes activités exercées dans une ville. Les résidents ou les petits hôteliers ne s'attendent pas à ce que cette pratique puisse mener à la création d'hôtel. Lorsque la quiétude du voisinage n'est pas respectée, c'est à la municipalité que les citoyens portent plainte et non au gouvernement. C'est pourquoi nous croyons qu'il revient aux municipalités d'autoriser ou non l'hébergement touristique dans une résidence principale en fonction des zones et des contextes spécifiques de certaines villes.

Par exemple, prenons l'arrondissement historique du Vieux-Québec, et particulièrement la zone désignée comme patrimoine mondial de l'UNESCO. Sans réglementation, avec une telle mesure, le Vieux-Québec risque de devenir une coquille vide de ses habitants au profit de l'exploitation touristique uniquement. Il en va de la survie de ces quartiers touristiques. La Ville fait des efforts importants pour faire respecter le caractère résidentiel de certains quartiers. Il ne faudrait pas annuler les effets des actions entreprises par la Ville depuis plus de 40 ans.

En outre, sur le plan de l'évaluation foncière et de la taxation, le projet de loi prévoit qu'il deviendrait impossible de reconnaître une portion non résidentielle sur un immeuble déclaré comme résidence principale. Cela représente une iniquité quand on sait, par exemple, qu'une résidence de tourisme de 6 chambres, comparable à un petit hôtel, évaluée à 530 000 \$, paye près de 20 000 \$ de taxes, alors qu'elle aurait payé un peu plus de 5 000 \$ si elle avait été déclarée immeuble résidentiel sans encadrement de l'hébergement collaboratif. Il pourrait en découler une concurrence déloyale avec les petits hôteliers.

Dans un souci de trouver des solutions efficaces pour préserver l'authenticité des quartiers historiques et touristiques et de considérer la réalité de toutes les parties prenantes, la Ville de Québec impose désormais, dans sa réglementation d'urbanisme, des conditions additionnelles à l'exploitation d'un établissement d'hébergement touristique collaboratif, soit : un maximum de 90 nuitées par année et la location du logement en entier ou d'une seule chambre à la fois pour maintenir le statut d'immeuble résidentiel aux fins de l'évaluation foncière et de la taxation. Avec 90 nuitées, les propriétaires peuvent disposer de leur bien sans troubler la tranquillité et la qualité de vie du voisinage.

Pour assurer la légalité de ces conditions, il y aurait lieu d'amender le projet de loi de façon à prévoir qu'une municipalité peut régir les conditions d'exercice de l'usage d'une propriété, notamment le nombre de nuitées permises annuellement.

Transfert de la responsabilité d'un ouvrage de protection contre les inondations

En lien avec le transfert de responsabilité d'un ouvrage de protection contre les inondations, le projet de loi permettra au gouvernement de déclarer qu'une municipalité devient responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations.

Tel que le souligne l'UMQ, nous croyons que l'imposition unilatérale d'une responsabilité aussi importante est problématique. Toutefois, dans le document d'accompagnement du projet de loi, l'intention du gouvernement semble être que : pour qu'une municipalité obtienne cette responsabilité, elle devra en faire la demande. Nous pensons que le libellé du projet de loi devrait refléter cette intention.

De plus, nous croyons que le projet de loi présente un enjeu majeur sur le plan de la responsabilité civile de la municipalité. En effet, sans intervention législative, la municipalité devient la gardienne du bien et est présumée responsable du préjudice qu'il cause.

Pour se dégager du devoir d'indemniser les personnes sinistrées lors d'une inondation, la municipalité devra prouver qu'elle n'a commis aucune faute. À partir du moment où la municipalité se conforme aux normes du gouvernement pour l'entretien des ouvrages de protection, il est inconcevable qu'elle soit tenue responsable des dommages causés à la suite d'une inondation en raison des décisions politiques liées à l'aménagement de son territoire.

En somme, pour envisager un transfert de responsabilités une réflexion particulière sur la responsabilité des municipalités s'impose.

Dans une présentation préparée en 2016 et produite en annexe, nous fournissons toutes les explications nécessaires sur les jugements rendus et sur notre proposition pour rétablir un régime acceptable pour les préjudices résultant du débordement des rivières. Il est largement inspiré de la protection envisagée au paragraphe 7 de l'article 585 de la Loi sur les cités et villes concernant les rues, chemins et trottoirs en saison hivernale.

Il est primordial que le projet de loi intègre le principe de l'immunité de droit public et précise qu'une municipalité ne peut être présumée fautive lors d'une inondation, du débordement d'un cours d'eau ou de l'érosion des berges. Cette intervention législative permettrait de fournir aux municipalités la même protection que celle du gouvernement, notamment lorsqu'une rivière déborde dans le contexte des changements climatiques. Autrement, nous ne ferons qu'enrichir les compagnies d'assurances.

Conclusion

En conclusion, je souhaite réitérer que la Ville de Québec se réjouit du dépôt du projet de loi n° 67 et de l'élan qu'il donnera à la relance économique du Québec, particulièrement en ce qui a trait aux projets de transport collectif.

Je rappelle également que l'adoption rapide du projet de loi représente un enjeu majeur pour le plus important projet d'infrastructures de l'histoire de Québec.

Je vous mentionne également que des propositions d'amendements sur divers aspects du projet de loi vous sont soumises en annexe.

Je vous remercie de votre attention et je suis disponible pour répondre à vos questions.

Régis Labeaume
Maire de Québec

PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI N° 67

Hébergement touristique collaboratif

Le projet de loi modifie la Loi sur les établissements d'hébergement touristique pour prévoir qu'aucune disposition d'un règlement municipal adopté en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne peut avoir pour effet d'interdire l'exploitation d'un établissement d'hébergement où est offert, au moyen d'une seule réservation, de l'hébergement dans la résidence principale de la personne physique qui l'exploite à une personne ou à un seul groupe de personnes liées à la fois et n'incluant aucun repas servi sur place. Or, la Ville de Québec impose actuellement dans sa réglementation d'urbanisme des conditions additionnelles à un tel usage, soit un maximum de 90 nuitées par année et la location du logement en entier ou d'une seule chambre à la fois. Pour assurer la légalité de ces conditions, il serait utile d'amender cette disposition de façon à prévoir que la municipalité « peut toutefois régir les conditions d'exercice de cet usage, notamment le nombre de nuitées permises annuellement. »

Il serait utile de prévoir dans la Loi sur les établissements d'hébergement touristique que la Ville peut agir en tant que poursuivante, que cette poursuite peut être exercée devant la Cour municipale et qu'elle peut conserver les amendes. Les amendes prévues par cette loi sont plus dissuasives que celles que la Ville peut imposer par sa réglementation. De plus, la Ville agit activement pour faire respecter le caractère résidentiel de certains quartiers et comme la Ville poursuit les infractions à sa réglementation devant la Cour municipale, il serait utile qu'elle puisse invoquer aussi la contravention à la Loi sur les établissements d'hébergement touristiques. Notons qu'au surplus que cette loi permet clairement de sanctionner le fait de « donner lieu de croire » qu'une personne exploite un tel établissement. Cela permettrait de contrer l'argument à l'effet que la municipalité ne peut pas, par son zonage, régir l'offre de location. Cet argument a échoué en Cour municipale, mais le dossier est présentement en appel devant la Cour supérieure.

Zones de contraintes

Le nouveau régime d'aménagement du territoire des zones inondables devrait être amendé pour permettre à la Ville de réglementer de façon plus sévère que ce que prévoira le règlement provincial. De façon générale, une municipalité peut réglementer dans ses champs de compétence sur une matière déjà régie par la réglementation provinciale si la norme municipale n'est pas inconciliable avec la norme provinciale. La municipalité peut ainsi généralement imposer des exigences additionnelles à celles imposées par l'autorité provinciale. Ce principe souffre toutefois d'une exception lorsque le règlement provincial est édicté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. En effet, l'article 118.3.3 de cette loi prévoit que « tout règlement pris en vertu de la présente loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre ». Ainsi, dès lors qu'un objet est

régi par le règlement provincial pris sous la LQE, la municipalité ne peut plus l'affecter par sa réglementation, sauf dans les rares cas où un tel règlement est approuvé par le ministre. Afin de permettre à la Ville d'établir à certains égards des normes plus strictes, comme elle l'a fait dans les bassins versants de ses prises d'eau potable, par exemple, il serait nécessaire de faire exception à ce principe pour plutôt prévoir une règle analogue à celle prévue à l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales selon laquelle « toute disposition d'un règlement d'une municipalité ..., inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante. »

Les MRC et les municipalités perdront, dès la sanction de la Loi, le pouvoir d'établir une dérogation à l'égard d'un immeuble en zone inondable, mais le nouveau régime qui permettra d'assouplir les règles pour tenir compte de situations particulières (plan de gestion des risques d'inondations, selon notre compréhension) ne sera en vigueur que lors de l'adoption du premier règlement prévu au paragraphe 13 de l'article 46.0.21 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il y aurait lieu d'arrimer l'entrée en vigueur de ces modifications de façon à conserver dans l'intervalle ce pouvoir de dérogation, qui ne peut de toute façon être exercé que sur approbation du ministre.

Le règlement du conseil d'agglomération sur la gestion des risques liés aux inondations devra, pour entrer en vigueur, être approuvé par le ministre s'il est d'avis qu'il respecte les critères prévus par un règlement provincial et qu'il est conforme aux orientations gouvernementales. En outre, le règlement devra être accompagné d'une expertise conforme aux exigences qui seront prévues également par règlement provincial. Il serait utile de prévoir qu'une fois en vigueur, le règlement municipal est réputé conforme aux orientations gouvernementales et à ces règlements provinciaux. Cette mention importante est déjà prévue dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour les autres règlements entrants en vigueur sur approbation ministérielle et elle permet d'éviter tout débat judiciaire ultérieur sur la conformité du règlement municipal aux orientations gouvernementales et en l'occurrence, elle permettrait aussi d'éviter un tel débat sur la suffisance de l'expertise ou sur la conformité du règlement aux normes réglementaires provinciales.

Transfert de la responsabilité d'un ouvrage de protection contre les inondations

L'article 98 du Projet de loi permettra au gouvernement de déclarer qu'une municipalité devient responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations.

Une telle déclaration présentera un enjeu majeur sur le plan de la responsabilité civile de la municipalité qui sera visée par un tel décret. En effet, sans intervention législative, la municipalité deviendra, dès lors, gardienne du bien et sera présumée responsable du préjudice causé par celui-ci en application de l'article 1465 du Code civil du Québec. Pour se dégager du devoir d'indemniser lors d'un sinistre provoqué par le fait autonome du bien, la municipalité devra prouver n'avoir commis aucune faute.

Cette conclusion s'impose depuis l'arrêt rendu par la Cour d'appel du Québec dans une affaire qui a pris naissance lors du débordement de la Rivière-Lorette.¹ La Cour d'appel considère depuis que les municipalités rejetant leurs eaux pluviales dans une rivière en sont les gardiennes en application de l'article 1465 du Code civil du Québec. Elle a aussi jugé, en 2017, qu'une municipalité était présumée responsable des dommages subis par le débordement d'un cours d'eau parce que le ponceau privé ayant causé l'obstruction avait antérieurement fait l'objet de mesures préventives par la municipalité. Elle en était devenue gardienne².

La Ville de Québec a déjà fait des représentations pour que le législateur intervienne afin de rétablir le régime de responsabilité civile applicable aux municipalités lors du débordement d'un cours d'eau. Il était bien établi, jusqu'à cette évolution jurisprudentielle, que les municipalités bénéficiaient d'une immunité de droit public, faisant en sorte qu'une municipalité ne pouvait être tenue responsable des décisions qu'elle a prises dans un contexte de politique générale, à moins qu'il ne soit prouvé qu'elle a agi de mauvaise foi ou que ses décisions sont irrationnelles.

Il importe donc que le législateur intervienne pour codifier le principe de l'immunité de droit public et préciser qu'une municipalité ne peut être présumée fautive en raison d'une inondation, du débordement d'un cours d'eau ou même de l'érosion des berges.

Délais de prescription prolongés pour certaines infractions

Le délai de prescription pour les infractions aux règlements municipaux en matière d'abattage d'arbres en forêt privée, d'écoulement d'eau et de démolition à l'encontre d'un règlement édicté en vertu de l'article 148.0.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est prolongé. Plutôt qu'un an à compter de la date de perpétration de l'infraction, le délai de prescription sera fixé à un an à compter de la connaissance de la perpétration de l'infraction et à cinq ans de la date de la perpétration de l'infraction. Il serait utile d'amender l'article 122.1 de l'Annexe C de la Charte de la Ville de Québec pour prévoir que ce délai s'applique également à la démolition d'un immeuble fait en contravention à un règlement de la ville ou à une autorisation délivrée en vertu d'un tel règlement, et nous suggérons que ce délai s'applique aussi à la réglementation relative à l'abattage d'arbres en milieu urbain édictée en vertu du paragraphe 12 de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Aide aux entreprises

L'article 130 du Projet de loi permet d'élargir les pouvoirs préexistants d'aide aux entreprises sur le territoire municipal. Celle-ci s'inscrit comme un complément aux pouvoirs prévus aux articles 92 et 92.1 de la Loi sur les compétences municipales. Toutefois, comme l'article 130 du présent projet de loi ne sera pas ajouté à la Loi sur les

¹ Québec (Ville de) c. Équipements Emu ltée, 2015 QCCA 1344

² Les Fumoirs Mouski inc. c. MRC de La Mitis (2017 QCCA 205)

compétences municipales, les créances dues à la Ville en application de celui-ci ne pourront pas bénéficier de la priorité prévue à l'article 96 de la Loi sur les compétences municipales qui se lit comme suit :

« 96. Toute somme due à la municipalité à la suite de son intervention en vertu de la présente loi est assimilée à une taxe foncière si la créance est reliée à un immeuble et si le débiteur est le propriétaire de cet immeuble. Autrement, la créance est assimilée à une taxe non foncière. »

Il nous semble donc opportun de prévoir que toute créance de la municipalité découlant de l'application des nouveaux pouvoirs d'aide prévus au Projet de loi 67 jouit de la même priorité que celle prévue à l'article 96 de la Loi sur les compétences municipales.